

胡錦濤時代の幹部管理制度

「人材」概念の導入から見た共産党指導体制の変容可能性

はじめに

社会主義市場経済の名の下、経済体制改革を貪欲に推進している中国は、その一方で、行政効率向上のための措置を政治体制改革と称して、慎重にこれを進めている。四半世紀を超えた改革開放政策は、エネルギーシユではあるが、多くの問題を抱え込んだ大国を生み出した。蔓延する汚職と拡大する経済格差。これらに対し、不満の声をますます強める弱者。このような社会的矛盾を解決し、「調和ある社会」の構築を目指す胡錦濤政権ではあるが、新奇なスローガンを掲げさえすれば大衆を満足させていられる段階は既に過ぎ去った。

本稿は、このような現状認識の下、一党体制をあくまでも維持しようという「意図」を保証するほどに、「現実」の中国共産党の指導体制が堅固であるかを、幹部管理制度を考察することによって検証しようというものである。それは、趙紫陽時代においてすら聖域視されていた同分野で、仮に何らかの変化が認められるのなら、そこに党サイドの状況認識（例えば、一党体制維持に対する危機感）が反映されていると思われるからである。

本稿では、共産党が行う幹部管理政策の大原則を明らかにした後、「幹部」、「国家公務員」及び「人材」（「人才」）の各概念と、それらの関連性についての分析がなされる。そして、国家公務員制度や人材といった、新たな制度や概念が導入されるに至った政治的背景について考察される。ただ、筆者が本年二月に行った聞き取り調査に対し、中国人事科学研究院のある研究者が述べたように、「国家公務員法の施行を含む人事管理制度改革は現在過渡期にあり、しっかりした枠組が完成するにはまだ三―五年かかる。統計数字にもばらつきがある」。実際、筆者自身、そうであるに違いないの思いを考察過程全般で持っていた。従って、本稿（とりわけ後半部分）では、未だ不透明な部分は時として捨象しつつ、関連する改革の大きな方向性を提示することに眼目が置かれる。

一 伝統的幹部管理政策：党国体制の柱⁽¹⁾

人事管理には、任免に係る問題（最大のポイントは任免権限の所在）と任免後の管理（同様に、管理主体と管理対象）という二つの側面がある。本章は前者について論ずるものである。

(1) 曖昧な「幹部」

中国共産党は建国直後から、党内のみならず国家のあらゆる領域とレベルにおいて、その主要ポスト人事を共産党が全て決定・管理するとの方針を貫いてきた。これが、いわゆる「党管幹部」原則である。中国語の「幹部」とは極めて曖昧な概念だが、最大公約数的解釈に従えば、国家機関（権力機関、行政機関、検察機関、審判機関）の職員（「工作人員」）、共産党機関及び社会团体組織の専従職員、事業体（「事業単位」）の管理者及び専門技術者、企業組織（注：本稿での「企業」は、特段の断りがない限り、公有制企業を意味）の管理者及び専門技術者という四グループから構成される。なお、単に幹部と言われる場合、軍人は除外されるのが一般的である⁽²⁾。

幹部の中身はこのように極めて多様であるにも関わらず、全てが政府の丸抱えである社会主義国家において「政府」という語のもつ広範かつ特殊な含意と、特権的地位を求める力学によってか、行政機関職員とは言いがたい医師、教師、研究者、役者、スポーツ選手なども全て「幹部」の範疇に属すとして、各職種の特徴を無視した統一的な人事管理（後述の党政幹部的管理）が行われてきた。

このような伝統的幹部管理政策については、改革開放政策開始直後より、見直し論が展開されていた。すなわち、全幹部を対象に行われてきた統一的な管理政策を改め、「党政幹部」（前述の第一、第二グループ）、「企業・事業幹部」（第三及び第四グループの一部）、「専門技術幹部」（第三及び第四グループの一部）という三つのグループに分けて人事管理を行うべきであるとの主張である⁽³⁾。

(2) 「職務名称表」と党中央

「党管幹部」原則において共産党が具体的に如何なる管理方法をとっているのかを、党政幹部の中核を構成するポストを対象に、中央レベルで考察する。

彼らの人事管理は、旧ソ連のノーマンクラトゥーラをならって作成された「中共中央が管理する幹部の職務名称表」（以下、中央名称表）に基づく。改革開放期中央名称表の作成方針は八三年頃示され、表そのものは八四年に制定された。管理主体よりワンランク下の幹部を対象とした（「下管一級」）、「中央の統一指導、中央組織部の統一管理、中央宣伝部と統一戦線工作部の分割管理」が中央レベルでの幹部管理の基本方針である。ランク別に見ると、名称表には三種類あると考えられる（「分級管理」）。それぞれの最高位を中央指導者（典型的には総理）とするもの、局長級とするもの（管理主体は中央各省庁党組や省級党委員会）、処長・県長級とするもの（管理主体は市級党委員会）である。

現在有効な中央名称表は、一九九〇年版を基礎として作成されたものと考えられる⁽⁴⁾。九〇年版は八四年版の修正であるが、八七年の第一三回党大会以降進められた政治体制改革への反省としてなされたため、管理強化をねらったいくつかの措置　つまり、政治体制改革の後退　が確認できる（例えば、主要大学指導部に対する人事管理強化）。ただし、約四二〇〇にのぼる副部長級以上のポストは党中央（政治局常務委員会、政治局、書記処。事務的作業は中央組織部）が管理するという、幹部管理原則の根幹には変化が見ら

れない。これらの職務のうち、部長級以上の人事には党中央の意向がストレートに反映される。局長級名称表管理主体が副部长級人事（局長級からの昇任人事）を起こす時、党中央はこれに関与するが、関与には「同意」と「決定」（党中央の意向は後者においてより直接的に反映される）がある。なお、九〇年版中央名称表には、八四年版で記載のなかった総書記ポストが含まれている。党内の権力構造がこのことによって何らかの影響を受けるということはありえないが、透明性の向上という点ではそれなりに意味のある変化だと言えよう。

（3）管理権の所在

中央名称表にあるポストの人事管理は「分部管理」原則に従って行われる。これは、党の個別の中央組織（或いはそれに順ずる組織）が、その所掌する特定分野に属するポストの人事管理をほぼ排他的に行うというもので、以下のグループに分かれる。

第一グループは、党中央直属機構のイニシアチブによるもので、党務や人事担当ポストは中央組織部、宗教や少数民族政策分野での指導者、民主党派・社会团体などの指導者は中央統一戦線工作部、そして、教育・文化・メディア分野の指導者は中央宣伝部という棲み分けがある。

第二グループは、典型的には「中央指導小組」などと呼ばれる党中央組織による管理である（「帰口管理」）⁽⁵⁾。党内における小組の位置づけには不明な点が少なくないが、小組は人事に限らず、一般的に非常に強い権限を有するものと考えられている。例えば、大型公有制企業の指導者人事には中央財經指導小組（「財經口」）が、外交分野の指導者人事には中央外事指導小組（「外事口」）がそれぞれ影響力を行使している。また、小組とは呼ばれていないが、中央政法委员会は治安（公安、鉄道、民航）や司法分野の指導者人事を取り仕切っている（「政法口」）。なお、同委员会は九〇年代以降、中央組織部などと同じ「職能機構」（事務組織）と位置づけられているようなので⁽⁶⁾、もし、そうであるならば、第二ではなく第一グループに属することになる。さらに、人代系統の指導者は全人代党組（人大口）が、紀律・監察分野の指導者は中央紀律検査委員会が、それぞれ人事権を握っている。

これらのカテゴリーに属さない特殊な党政幹部グループが存在する。第一に、一部の企業・事業幹部である。彼らは、本来党政幹部とは別枠のグループであるが、中央名称表を見ると、一部大型公有制企業の指導的ポストも党中央の管理対象であることが分かる。つまり、彼らは党政幹部でもあるのだ。第二に、一部大型公有制企業の総工程師、総会計師、総経済師といった専門技術者グループである。ただし、企業・事業幹部と異なり、中央名称表で判断する限り、彼らの人事は事後報告（「備案」）対象なので⁽⁷⁾、最上位でも局長級止まり、従って、党中央は原則として関与しないことが分かる。いずれにせよ、彼らも、専門技術者であるのと同時に党政幹部でもあるので、局長級以下の職務を管理する名称表では、関連する彼らの職務も事前承認対象になっているものと考えられる。

以上を踏まえ、管理上の特徴をまとめると、共産党は、国家の中枢に位置する人々、す

なわち、中央名称表で網羅される幹部（党政幹部の中核）の人事管理を次のような枠組で行っている。第一に、中央組織部を中心とする党中央組織が事務を担当し、政治局常務委員が形式上の最終決定権を有する。第二に、管理は部門別で行われ、それぞれ担当の政治局常務委員が強い影響力を発揮する。一六期（〇二―〇七年）の場合、党務系統は曾慶紅（中央党校校長）、統一戦線系統は賈慶林（全国政協主席）、宣伝系統は李長春、経済分野は温家宝（総理。筆頭副総理の黄菊が補助）、外交分野は胡錦濤（総書記・国家主席）、治安・司法分野は羅幹（中央政法委員会書記）、人代系統は呉邦国（全人代委員長）、紀律・監察分野は呉官正（中央紀律検査委員会書記）が、各分野の最高責任者である^{（8）}。そして、第三に、人民解放軍の幹部（將軍）人事が、党中央とは組織上の関わりをもたない形で行われている点である。つまり、中央名称表に網羅されていない彼ら（名称表で言及があるのは、国家中央軍事委員会の主席、副主席及び委員のみ）の人事は、中央軍事委員会主席が独自に行うことになっている^{（9）}。従って、総書記の胡錦濤が兼任するのではなく、ヒラの党員である江沢民が中央軍事委員会主席を務めていた期間（〇二年一月―〇四年九月）、党は胡錦濤、国家は江沢民という二人の中央軍事委員会主席が存在した期間（〇四年九月―〇五年三月）は、人事管理の点でも極めて異例の時期であったと言えるよう。

二 「国家公務員」制度の導入

改革開放期のあらゆる政策がそうであるように、人事管理制度改革の必要性を提唱したのは鄧小平であるとされている。例えば、一九八〇年八月に鄧が行ったスピーチ「党和国家の指導制度改革」中にある、「思想を断固解放し、多くの障害を克服し、古い枠組を打ち破り、時代に合わない組織制度や人事制度を勇敢に改革する」との一節がしばしば引用される。

本章では国家公務員制度の導入問題を取り上げ、そこに見られる幹部管理政策の改革的側面に注目して議論を進める。

（1）国家公務員暫定条例の制定・施行

政治体制改革の一環として、第一三回党大会で正式提案された国家公務員制度の導入方針は、「六・四」天安門事件以降も継承され、九三年一〇月施行の国家公務員暫定条例（以下、暫定条例）で結実した^{（10）}。当局は、「社会主義市場経済体制構築の必要性」に応えるため、「分類管理」（機関内部での分類と、機関内外での分類という二つの意味）を実施したことに導入の意義を置いている。なお、当然のことながら、国家公務員という概念は当時余り一般的でなかった。国務院の人事担当官庁は一九八〇年以降、人事管理に関する文書や通達を収めた『人事工作文件選編』を毎年刊行しているが、これに「公務員（管理）」の目次が初めて単独で設けられたのは九六年度版（第一八巻）のことである。

暫定条例によると、その適用対象は「各級国家行政機関の肉体労働者（「工勤人員」）を除く職員」に限定されている（第三条）。しかし、暫定条例施行直後に出された「国家公務員制度実施方案」では、「国家行政職能を行使し、行政管理活動に従事するその他の組織」もその対象とされている（11）。極めて曖昧な、現場での恣意的解釈が可能な文言であると言うに止まらず、条例を実施方案で修正したことは手続き上の瑕疵と言うべきであろう。

国家公務員の職務は指導的職務と非指導的職務に二分されているが、前者は総理から郷科級副職（副郷長や副処長）まで、後者は巡視員（局長級）から一般事務職員まで、それぞれ分類されている（第九―一〇条）。ここでの表現振りから判断すると、適用対象は国家・地方行政職員に限定するとの姿勢がうかがわれる。

解釈権は「國務院人事部門」にあるとされる（第八七条）。しかし、これを額面通りに受け取るとはできない。党の影響力は排除できないのである。例えば、第一三条によると、「主任科員以下の非指導的職務を担当する国家公務員」の採用は公開試験によるが（第一三条）、採用に係る実務は、党中央組織部と國務院人事部の共同作業として行われているのが実態なのである。

（2）広義の国家公務員

中国で国家公務員とされる人々は、本来に行政機関職員だけに限定されるのだろうか。暫定条例施行後、「行政機関を除くその他の機関幹部については公務員制度を参照した管理が行われるに過ぎず、公務員の範囲に含まれなくなり、また、企業・事業体の幹部は公務員制度推進の範囲に属さない」といった類の説明がしばしばなされるが（12）、本当に「過ぎず」、「含まれない」のだろうか。以下の理由から、筆者はこれに懐疑的である。

まず、「参照した管理」に関しては、暫定条例公布直後から九七年にかけて、中央組織部が中心となって出された「暫定条例参照試行（或いは参照管理）通達」の存在が指摘できる。参照試行対象は中国共産党、全人代常務委員会、政協全国委員会、八つの民主党派中央及び中華全国工商聯合会の各機関であり、参照管理対象は工会、共産主義青年団及び婦女聯合会など、共産党の外郭団体的性格を有する一八の組織である（13）。

第二に、「編制」と呼ばれる制度の存在がある。編制とは、ある組織のポストと定員数に関する概念であるが、国内に如何なる組織を設け、定員をどの程度とするかを決定できるのは中央機構編制委員会である（九一年の設立時、総理の李鵬が主任を勤めた）。編成には国家機関（党政機関）、国家事業、国家企業及び軍事の四編制があり、この対象に含まれている限り、その必要経費は基本的には国家財政から支出されることになっている。前述の二〇を上回る組織はいずれも国家機関編成の対象、つまり、国家機関として位置づけられているのである（14）。

このように、「国家公務員は行政機関職員に限定される」という当局の説明にも関わらず、また、「参照」の実態も十分には解明できていないものの、上記二点から判断すれば、「国家公務員とは党政幹部の別称に他ならない」のが九三年当時の状況だったと言える。

表1は、暫定条例と参照施行・管理通達を基に作成した中国の政治指導体制表である。共産党を中核とした四組織（党、人代、政府、政協。軍を加えると五つの組織）による国家統治スタイルを確認することができる。

（3）国家公務員法の制定・施行

暫定条例から約九年後の〇二年八月から始まった起草・修正作業を経て、国家公務員法は〇五年四月に公布され、〇六年一月から施行に移された。

同法において、筆者がまず注目するのが定義に関する問題である。第二条は、「法に拠って公務を履行し、国家行政編制に組み込まれ、国家財政によって給与と福利厚生が負担される職員」を国家公務員と定義している。これまた極めて曖昧な表現であるが、暫定条例と異なり、国家公務員法で言うところの国家公務員が行政職員に限定されないであろうことは、その文言からある程度は推測できる。それは、条例が前述のとおり指導的職務の最高位を「國務院総理」ただ一人に限定しているのに対し、公務員法第一六条は「国家級正職」と修正しているからである。表1に従えば、共産党政治局常務委員、國務院総理、全人代委員長及び全国政協主席がこの範疇に属する。それでは、国家公務員とは一体どのような職務にある人々を指すのだろうか。こうした問いには、党務・人事管理担当の政治局常務委員である曾慶紅が明確な答えを用意している。曾は、〇五年九月に開催された全国公務員法実施工作会議の席上、「中国共産党機関、人代機関、行政機関、政協機関、審判機関、檢察機関、民主党派機関の職員は公務員として管理される」と述べているのである¹⁵⁾。純粋な行政機関以外に、従来、参照「試行」の対象とされてきた各組織も含まれていることがわかる。つまり、各級共産党委員会書記や民主諸党派主席なども国家公務員なのである¹⁶⁾。

国家公務員法の施行により、暫定条例は当然失効するが（第一〇七条）、上述の通り、これまで同条例に付随する参照「試行」方式の管理対象とされてきた共産党なども国家公務員法の対象となったため、同方式は同時に失効することとなる。一方、参照「管理」方式は、「法律や法規に従って授権される公的事務管理を行う事業体中の、肉体労働者を除く職員」（第一〇六条）や、前述の工会など一部大衆団体職員を対象として残されることとなった¹⁷⁾。

公務員法第一〇条によると、公務員を総合的に管理するのは「中央の公務員主管部門」（同様の趣旨は第九八条にも見られる）であって、國務院の人事担当部門ではない。つまり、監督権や本法の解釈権は党中央組織部にあるのである¹⁸⁾。また、本稿一（3）で考察した「分部管理」に関し、任免を含む国家公務員の人事に係る事項を党側が処理すると基本方針に何らかの変化が生じた形跡も確認できない。従って、国家公務員管理における党の指導力は、少なくとも形式上或いは理念上は強化された結論づけられる。

次に、公務員の職位を総合管理類、専門技術類及び行政執行類（「行政執法類」）の三種に分類している点が注目される。まず、党と国家の屋台骨を支える立場にある総合管理類について見ると、指導的職務は別途確定されることになっているが（第一七条）、行政

機関に限定すれば、暫定条例の方針（総理から郷科級副職まで）が踏襲される。第二の力テゴリーである専門技術類には非公有制企業に属する技術者は含まれない。第三のカテゴリである行政執行類は、公安、税関、税務といった政府機関の基層レベル職員（多くが科級以下、約二〇〇万人弱）を対象とする。彼らは従来、国家権力を行使しているにも関わらず、所属機関が事業体として位置づけられたがために、あるべき待遇を得られなかった人々である（¹⁹）。さらに、公務員法では言及のない第四の職位がある。党政幹部に対するのと同様の人事管理が行われてきた裁判官と検察官である（²⁰）。こうした措置は、裁判官法（法官法）及び検察官法が採択された九五年二月以降本格的な規範化が始まった、司法関係者を対象とする人事管理作業の一つの到達点である。改革開放過程での規範化を経て、彼らはそれに相応しい地位を獲得したのである。なお、裁判官と検察官に対する党の影響力は、人代を通じて、建前としては間接的に、関連法規をもって保障されている（裁判官法第一条、検察官法第一条）。また、彼らのうち、各級正副裁判長及び檢察長の資格要件は非常に緩いので（同第一二条、同第一三条）、共産党に忠実な人物（即ち、黨員）を任命するという党の意向はよりストレートに反映されることになる。

一部事業体職員の取り込みと一部専門技術者の排除があり、また、司法関係者の地位が関連法規の施行で規範化されたという違いはあるが、「国家公務員とは、即ち、党政幹部（本稿一（3）にある三グループから構成）である」との構図の根本部分に変化は認められないのである。党中央弁公庁は二〇〇〇年六月、将来一〇年間の幹部管理方針として、「幹部人事制度改革の深化綱要」（以下、深化綱要）を通過したが（²¹）、同綱要の「党政幹部制度改革」部分には、「国家公務員法の研究制定を急ぎ、党政機関幹部人事管理をめぐる法規体制を徐々に健全化する」との一節がある。国家公務員法の制定作業は、「党政幹部から国家公務員へ」という青写真の下で進められたのである。

三 「人材」概念の登場

本章は、中国共産党が「人材」（「人才」という概念を用いて幹部管理問題を整理しなおそうとしている、その背景や意味合いに関する考察である。なぜなら、幹部という曖昧な概念の見直し作業は、国家公務員以外に、「人材」概念の導入によっても行われているからである（²²）。

この流れに先鞭をつけたのは人事部である。九六年以降、同部は「三つの隊伍」構想を推進したが、それは、一定以上の技能をもった人々を国家公務員、企業経営管理者、専門技術者という三つのグループに分けて、それぞれの特色にあった管理制度を構築していくとの考え方である。例えば、一九九九年八月、当時の人事部長だった宋徳福は、「全国専門技術者及び事業体の人事制度改革工作会議」において、このような方針を示している（²³）。

党の中央レベルで人材の管理育成問題が初めて論じられたのは第一五期五中全会である。同コミュニケーション（二〇〇〇年一月一日）が「人材の育成、取り込み、活用を重要な戦略

的任務としてしつかり行う」としたのを受けて⁽²⁴⁾、人材をキーワードとして、幹部管理政策を再構築するための具体的作業が始まった。

二〇〇一年は、「国有重要企業指導人員養成問題に関する中央組織部と中央企業工作委員会の通知」（一月八日、党中央組織部）、「専門技術人材隊伍建設強化に関する若干意见」（六月一九日、党中央弁公庁）、「二〇〇一年―二〇〇五年国家公務員養成綱要」（一〇月二二日、國務院弁公庁）など、異なる領域を対象とした人材管理関連文書が矢継ぎ早に出された年であるが、筆者が最も注目するのは、「人事人材発展第一〇次五カ年計画綱要」（六月六日、國務院人事部）である⁽²⁵⁾。なぜなら、同綱要においては、「国有単位から非国有単位に、伝統的国家幹部から各種人材に」との表現で、国家による人事・人材管理の対象を大幅に拡大する方針が示されているからである。このような方向性は、私営企業主らを党内に取り込むことで党勢復活・拡大を目指した当時の党中央の方向転換（「三つの代表」と軌を一にするものであった）。

江沢民時代も形の上では終わりに近づいた二〇〇二年五月七日、党中央弁公庁と國務院弁公庁は連名で、「二〇〇二年―二〇〇五年 全国人材隊伍建設計画綱要」を通達した⁽²⁶⁾。「わが国初の総合的人材隊伍建設計画」であるとされる同綱領には、「三つの人材」（党政人材、企業経営管理人材、専門技術人材）への言及があるが、この表現は、筆者が調べた限り、中央レベルで初めて使用されたものである。ところが、新たに提起された人材概念の定義及び人材と旧来から使用されている幹部の相互関連性は、ここでは明示されていない。ただし、同綱領は、「中等専門学校卒業生及びそれ以上の学歴者、或いは各種専門技術称号を有している『人員』」（党政「幹部」、企業経営管理「人員」、専門技術「人員」などから構成）に言及していることから、人材が学歴や資格と密接に関連付けられた概念であることが分かる。また、人材の中で政治的中枢に位置する党政人材に焦点をあててみた場合、ある論文は、「党政人材隊伍は主に、党政機関、事業体及び大衆団体などの部門に所属する者のうち、専門教育訓練或いは実務経験を経ること、一定の管理レベルや技能を備え、創造性を発揮することができる党務及び行政管理者である」とし、さらには、党政人材と国家公務員を同一の概念ととらえて議論を進めている⁽²⁷⁾。以上から、現時点では未だ不明瞭な部分はあるものの、基本的には「国家公務員」⁽²⁸⁾ 党政幹部「党政人材」との構図で、三者関係を把握できるのではなからうか。

胡錦濤時代に入っても、人材管理の重要性が繰り返し強調されている。例えば、二〇〇三年五月、共産党中央政治局は、幹部を「党政人材、企業経営管理人材、専門技術人材」という三つの隊伍」に分類・管理するという「党政人材」原則を打ち出した⁽²⁸⁾。さらに、同年一二月、党中央と國務院は「人材工作のさらなる強化に関する決定」（以下、人材決定）を共同で通達したが⁽²⁹⁾、ここでは「党政人材」原則について、「党委員会（中央レベルでは党中央。筆者注）が統一指導し、組織部門（同じく中央組織部。同）が先頭となって取りまとめを行い、関連部門がそれぞれの所掌に基づいて、密接に協力する」と、旧来の党管幹部原則に忠実に従った方針が示された。なお、人材問題に言及する際、最近では、党政、企業経営管理、専門技術に、「技能人材」と「農村実用人材」を加えた「五

つの隊伍」との表現が用いられることがある（30）。

本章の目的は、「人材」概念とそれが用いられるに至った政治的背景を明らかにすることにある。ただし、考察対象が過渡期にあるため、最終的結論を下すには暫く慎重にならざるを得ない。しかし、それにもかかわらず、以下の二点については、そう結論付けることができよう。

まず、筆者の最大関心事である、人材と幹部の関係に関する問題である。「党管人材」原則は、「党管幹部」原則の「深化・延長・範囲の拡大、含意の深化、管理方法の更なる市場化」であると喧伝されている（31）。また、上述の如く、関連通達などには三つの人材以外の人材についての言及があるが、筆者は、人材決定にある、「非公有制経済組織と社会組織に属する人材関連仕事を重視」し、「新たな社会階層中の各種人材を党と政府の工作範囲に入れなければならない」との方針にとりわけ注目している。筆者は、「幹部」管理から「人材」管理への政策移行 この移行には数的拡大が伴う を、市場経済化によって生じた事態により一層適応させるための対応策であると考えている。四半世紀にわたる改革開放過程で非公有制企業の躍進が進み、かつては国家（国家機関、公有制企業、事業体）によって丸抱えの待遇を受けてきた幹部集団の中から、そうした立場を自ら放棄する人々が少なからず出現し始めた。例えば、一九九八―二〇〇二年に辞職した国家公務員の全公務員に占める割合はそれぞれ〇・五―一・一％に達し、また、外資企業や私営企業に勤める高級技術者及び管理者の七〇％近くが国有企業退職者であるという（32）。勿論、当初から党や国家といった既存権力の外で、それらの影響力を時には排除することによって、自らの影響力を拡大してきた私営企業主も少なくない。人材とは、そうした事態に危機感を抱いた党が、「庇護の外にいる有力者」や「権力の庇護の下を離れていった旧幹部」を自らの管理下に置くために考え出した概念であり制度なのだと思う。

次に、「三つの人材」枠組がとられる場合、事業体管理者への言及がない点が注目される。前述の「人事人材発展第一〇次五カ年計画綱要」によると、「国有組織の専門技術人材はその六一％が事業体に集中しているため、企業、特に非国有企業の技術人材が不足している」（33）。つまり、専門技術者と事業体関係者をひとくくりにした上で、彼らに対する管理面での将来像を探ることには一定の合理性があるのである。また、焦点を事業体に絞ると、そのような方向性は、市場経済化と機構改革の流れの中で、これまでは事業体と位置づけられてきたものの一部を企業化することで、財政支出対象となってきた事業体の全体的規模を縮小させ、政府の経済的負担軽減を図るという、時代の方針を反映した結果でもあると考えられる（この点については、次章でも言及）。例えば、科学技術部は一九九九年以降、科学技術系事業体の企業化改革を推進している（34）。

ところで、本稿では、それを使えば構造変化を立体的にとらえることができる統計数字の使用をあえて避けている。それは、冒頭の中国人研究者が言うとおり、例えば、一部大衆団体職員を国家公務員とみなすか否かという極めて根本的な問題についてでさえ、関係者の間での意思統一ができていないからである（35）。こうした状況は、現場においても混乱状況を生み出しているようだ。中央党校のある教授によると、「共産党機関の職員は国

家公務員であるとの曾慶紅発言にもかかわらず、中央党校の全職員がそう位置づけられるかはいまだ不透明なのが実態だ。国家公務員の定員、とりわけ上位ポストは少ないので、明確に公務員と規定されると、少なからぬ人々が現在享受している待遇を受けられなくなる。そのため、党校が国家公務員法の適用対象となることを拒もうとする関係者がいる。実際、ある地方都市の党校では、国家公務員と位置づけられたために、教員をはじめ多くの職員が待遇悪化への抗議活動を行っている」という³⁶。

四 企業経営管理者、専門技術者、そして、事業体管理者の人事管理

以上で考察してきたのは、国家権力をつかさどる党政幹部、国家公務員、党政人材という一つの流れである。本章では、党組織を中核とした管理と政府組織を中核とした管理の相違を明らかにすることを目的に、企業経営管理者（企業幹部）、専門技術者（専門技術幹部）、そして事業体管理者を対象とした政府による人事管理状況を概観する。

（1）企業経営管理者の人事管理

企業経営管理者（典型的には社会主義市場経済化以前の概念。従って、管理者は公有制企業に所属する幹部）に対する人事管理改革は、「上級党組織は少数の大企業の主要指導幹部を管理するに止め、その他の幹部は業務主管部門と企業自身が管理する」³⁷、「党管幹部原則と、董事会による経営管理者選択及び経営管理者による人事権行使の双方を結合させる」³⁸との方針で行われてきた。党の関与はマクロレベルに止め、よりミクロのレベルでの指導は政府主管部門が行い、現場での具体的管理は個々の企業が行うとの分業体制が目指されているのである。

政府（国務院）においては、人事管理部門（ここでは人事部）とある特定の経済主管官庁の役割が重要である。

人事部の役割は、管理に関わる基本的方針の策定や個々の改革に対する指導・補佐・協力などにある。「企業人事制度改革工作に協力すること」（八八年政府機構改革時）、「関係部門とともに、全国の企業組織の人事制度改革を調整指導すること」（同九三年時）、「企業人事制度改革工作を研究指導すること」（同九八年時）などが求められている。ところが、〇三年の機構改革にあたっては類似の記述が確認できない³⁹。これは、同年の改革で国家資産監督管理委員会が設置されたためであると考えられる。

経済主管官庁に眼を移すと、金融系企業については中国人民銀行が一貫して指導的立場にある。それ以外の非金融系企業の主管官庁は、八二―八八年は国家経済委員会、八八―九三年は国家計画委員会、九三―〇三年は国家経済貿易委員会と変動が激しい。現在は、〇三年に設置された国有資産監督管理委員会を中心とした企業経営管理人材管理が行われているものと推察される。

なお、各級企業経営管理者／人材中の上位者は、時として「企業指導者」或いは「高級経営管理者」などと称されるが、彼らの多くは国家公務員（各級党政幹部／人材）である。

任免を含む企業経営管理者の管理は、国有資産管理権限を有する党委員会や政府及び各企業の役員会などによって行われているが、今後は主として人材市場からの調達に改めるべきであるとの主張もなされている（40）。

（2）専門技術者の人事管理

専門技術者の管理については、資格の付与という点で他グループと相違がある。総合管理と資格の付与は国務院人事部門により（41）、任免を含む個別の人事管理は所属組織によるのが一般的スタイルである。因みに、専門技術の資格は計二十七種ある（42）。

人事主管官庁の担当部局は、八二―八八年は労働人事部（旧国家人事局專業技術幹部処、旧国務院科技幹部局）、八八―九三年は人事部專家司、九三―九八年は同專家管理司、九八年以降は同專業技術人員管理司（管理対象は非公有制企業を含む専門技術人材）へと変化している（43）。

関連主管官庁の役割について衛生部を例に確認すると、同部人事司は、九三年の機構改革では「高級知識人の管理工作」に、また、九八年の機構改革以降は「直属組織の専門技術者管理」に責任を負うとされている。さらに、衛生部は人事部と共同で関連文書などを通達している（44）。

（3）事業体管理者の人事管理

事業体管理者も専門技術者同様、国務院の人事部門が総合管理（任免は含まない）を行い、個々の主管官庁が個別管理を行うというのが従来からの一貫した管理方式である。

このような伝統的管理方式そのものには変化はないものの、市場経済化の流れの中で、事業体管理者（及び事業体自身）の位置づけに大きな変化が生まれつつある。

二〇〇〇年七月に出された「事業体人事制度改革の加速推進に関する中央組織部と人事部の意見」では（45）、党政機関職員に対するのと同じ管理方法を用いて事業体職員を管理してきたやり方を改め、専門技術者、管理者、労働者それぞれに合った「分類管理」を実行するとの方針が示された。この点に関し、深化綱要は、特別の規定（職員条例）を定めて事業体管理者を対象とした管理を行うことの必要性に言及しているが、「三つの人材」への言及が始まった翌年（〇三年）に行われた政府機構改革で、彼らは専門技術者同様、人事部專業技術人員管理司の所管対象となった。さらに、同年の人材決定にも「事業管理人材」という範疇がないことから、特定の管理対象としての事業体管理者という概念は事実上消滅したことになる。今後はそれに換わって、「職員」という概念が用いられることになる。勿論、現在においても依然として多数の事業体が存在している。人事管理という側面から論ずると、これまでの事業体管理者は、事業体内においては職員、専門技術人材及び党政人材に、また、事業体を離れた場合は公有制及び非公有制企業の経営管理人材や専門技術人材などに分流した（或いは、する）のである。このように、二一世紀初頭の幹部管理政策には、事業体のあり方をめぐる改革（企業・事業体関係及び事業体関係者・専門技術者をめぐる再構築過程）としての側面もある。

表2は、国家公務員法施行前後の幹部／人材管理状況を対比して示したものである。

おわりに

これまで考察してきたように、新旧いずれのモデルにおいても三分類方式（旧モデルでは党政幹部、企業組織の管理者・専門技術者、事業体の管理者・専門技術者。新モデルでは党政人材、企業経営管理人材、専門技術人材）が採用されているという点で、中国の幹部／人材管理制度の枠組み自体に大きな変化は認められないが、「幹部」管理から「人材」管理への変化・移行過程で確認される特徴としては、概ね次のような点が指摘できる。

第一に、先に指摘した通り、このような変化は、市場経済化と国際化に伴って生じた、党政機関からの人材流出（幹部の非幹部化）と、人材と認識される人々（特に、党・政府機関に所属しない人々）の量的拡大に対応するための措置ではないかということ。また、旧モデルが組織（集団）を対象に管理を行っていたのに対し、新モデルが主に職種（個人）を対象に管理を行っていることから、現在の方針は「単位」社会の崩壊を受けてのものであるとも言えよう。

第二に、国家公務員（党政人材）制度導入で、公務員は党、非公務員（主に、企業経営人材と専門技術人材）は政府が主体となってそれぞれ管理するとの方向性が明確に示された。これは、旧モデルにおいても、党政幹部は党、それ以外は政府（各級政府組織の政治的中核は党組や党委員会ではあるが）という方式が理念的には示されていたという意味で、伝統的管理形式の規範化、徹底化を目指したものである。これまで極めてルーズに用いられてきた「幹部」という概念は今後、国家公務員或いは党政人材のみを対象として用いられるようになるのではないだろうか。

第三に、このような二分法的管理強化を受け、国家公務員（とりわけ、各級「職務名称表」に記載されるような高位ポスト）に対する党の管理は、国家公務員法やその他の法令、各種通達を通じ、今後より強化されよう。例えば、〇四年四月、党中央は「党の地方委員会全体会議が一級下の党委員会と政府指導者の正職候補者と推薦者を表決することに関する方法」を通達したが、そこには、「地方党委員会全体会議は一級下の政府指導グループのトップ候補者を決定する」旨の記述がある⁴⁶。党側は、「トップ一人でなく、全体会議で決定する」ことの民主性を強調するが、筆者はむしろ、そのような手続きを経ることと、幹部任免における権威を強化しようという党の意図を感じるのである。二分法的管理方針の徹底化は、非公務員人材に対する党の管理の手が緩まるという意味で、自らを「小さな党」と位置づけるものの、その内部では徹底的な管理強化を行うという党の意志表示なのかも知れない。

第四に、私営企業家や外資企業との管理職といった非公務員人材の躍進が今後の幹部管理政策に与える政治的影響について指摘したい。経済発展に対する一層の貢献を通じ、非公務員人材は、徐々にではあるがその政治的地位を高めてきたし、引き続き高めるであろう。また、人材決定にあるように、より多くの非公務員人材が党の直接的管理対象となるであろうが、こうした「上からの」管理強化は、その過程で「下からの」予期せぬ衝撃を受け

ることになるかも知れない。党の関与が相対的に弱い非公務員人材（非黨員も少なくないはず）は、党政幹部の流れをくむ人々とは異なったエートスをもっていることが予想される。彼らの躍進によって、幹部や人材に対する理解や評価が変わり、それが党管幹部／人材という共産党の幹部管理政策の大本を浸食するような事態も、長期的には起こりうるのではなからうか。

中国共産党の進める幹部管理政策には、市場経済化の道を突き進む現実の社会を、自らの側に近づけようとする「ブレーキ装置」としての使命（経済体制改革と政治体制改革間のギャップ縮小のための役割）が与えられている。国家権力の中枢を占める党政人材に対する管理権限を放棄する意図を党側に認めることは不可能である。しかし、その一方で、党機関や政府機関以外の組織に属する人々については政治的影響力を実質的に弱めつつあるという意味で、党は自らを小さな党と位置づけた上で、より適切な人材管理方法を模索しているようにも見える。このように考えると、党の管理権限がより直接的に及ぶ国家公務員の範囲が果たしてどのようなものとなるかが、国家運営全般における党の指導力如何に今後大きく影響していくことになるものと思われる。

(1) 本章及び次章については、諏訪一幸「中国共産党の幹部管理政策―『党政幹部』と非共産党組織―」『アジア研究』第五〇巻第二号、二〇〇四年、一〇七―一二五頁参照。

(2) 溪流『中国公務員制度』清華大学出版社、二〇〇二年、三頁。

(3) 労働人事部政策研究室編『人事工作文件選編』(Ⅴ)、一九八六年、一一五―一二一頁。

(4) 人事部政策法規司編『人事工作文件選編』(ⅩⅡ) 中国人事出版社、一九九一年、三五―五三頁。Hon S. Chanは、一九九八年版「中央名称表」に関する分析を行っているが

(“ Cadre Personnel Management in China: The Nomenclature System, 1990-1998”, The China

Quarterly, 2004/Vol.19, pp. 703-734)、同資料は内部文献であり、筆者は未だ目にする機

会を得ていないため、本稿での分析は行わないこととする。なお、紹介された名称表を見る限り、「下管一級」をはじめとする管理上の原則に変化は見られない。

(5) 楊光斌『中国政府与政治導論』中国人民大学出版社、二〇〇三年、五三―八〇頁。

(6) 林中梁編著『各級党委政法委的職能及宏觀政法工作』中国長安出版社、二〇〇四年、三二頁。中共中央組織部、中共中央党史研究室、中央檔案館編『中国共产党組織史資料

(一九二一―一九九七)』第七卷(上) 中央党史出版社、二〇〇〇年、二三八頁。

(7) 前掲『人事工作文件選編』(ⅩⅡ)、三五―五三頁。

(8) 前掲『中国政府与政治導論』、四九―五〇頁。

(9) 「中国人民解放軍軍人階級条例」第一六条一項。『人民日報』一九九四年五月一日。

(10) 徐頌陶主編『新編国家公務員制度教程』中国人事出版社、一九九四年、三七五―三九二頁。

- (11) 前掲『中国公務員制度』、一九頁。人事部政策法規司編『人事工作文件選編』（第一六卷）中国人事出版社、一九九四年、五四頁。
- (12) 例えば、李如海『国家公務員管理学教程』党建读物出版社、一九九八年、三一頁。
- (13) 朱慶芳主編『国家公務員錄用考試報考須知』中国人事出版社、二〇〇一年、一二〇、一二五—一二六頁。李鉄林主編『参照国家公務員制度管理工作指導手冊』（第一冊、第二冊）党建读物出版社、一九九五年、一九九七年。
- (14) 張志堅主編『当代中国的人事管理』（下）当代中国出版社、一九九四年、四二—四三四頁。編制については、Kjeld Erik Br dsgard, “Institutional Reform and the Bianzhi System in China”, *The China Quarterly*, 2002/Volune170, pp361-386.
- (15) 『人民日报』二〇〇五年九月二二日。
- (16) 張柏林主編『「中華人民共和国公務員法」教程』中国人事出版社・党建读物出版社、二〇〇五年、二六頁。
- (17) 同、三二頁。
- (18) 同、三四—三五頁。
- (19) 前掲『中国公務員制度』、一九頁。
- (20) 前掲『「中華人民共和国公務員法」教程』、八二頁。
- (21) 中共中央組織部研究室（政策法規局）編著『深化幹部人事制度改革問答』党建读物出版社、二〇〇三年、一一三—一二五頁。
- (22) ただし、国家公務員にしる、人材にしる、その概念は未だ流動的である。
- (23) 日野みどり『現代中国の「人材市場」』創土社、二〇〇四年、二一四頁。
<http://www.jspod.gov.cn/display.asp?cateid=6&d=88>（二〇〇五年九月二二日）。
- (24) 『人民日报』二〇〇五年一〇月一二日。
- (25) 人事部政策法規司編纂『人事工作文件選編』（第二四卷）、二〇〇二年、三三一—四六、一七三—一八〇、一八三—一九〇、三二一—三二三頁。
- (26) 人事部政策法規司編纂『人事工作文件選編』（第二五卷）、二〇〇三年、六二—七七頁。
- (27) 馬德秀「按照党管人材的要求 搞好党政人材隊伍建設」『上海党史与党建』二〇〇四年六月号、一—四頁。
- (28) 『人民日报』二〇〇三年五月二四日。
- (29) 『人民日报』二〇〇四年一月一日。
- (30) 中国人事科学研究院『二〇〇五 中国人材報告 构建和諧社会歷史進程中的人才開發』人民出版社、二〇〇五年、一〇頁。
- (31) 国务院国有资产監督管理委員会党建工作局編著『国有企业党的組織建設』紅旗出版社、二〇〇四年、六三頁。
- (32) 前掲『二〇〇五 中国人材報告 构建和諧社会歷史進程中的人才開發』、八七、一一五頁。
- (33) 前掲『人事工作文件選編』（第二四卷）、三五頁。

- (34) 國務院法制辦公室政法勞動社會保障法制司他編『事業單位人員聘用制度常用政策法規手冊』中央文獻出版社、二〇〇四年、九一—九三、一一二—一一七頁。
- (35) 前掲『二〇〇五 中國人材報告 構建和諧社會歷史進程中的人才開發』、八三頁。前掲『「中華人民共和國公務員法」教程』、三一頁。
- (36) 二〇〇五年一月と二〇〇六年二月に筆者が行った聞き取り調査より。
- (37) 陳鳳樓『中國共產黨幹部工作史綱（一九二一—二〇〇二）』黨建讀物出版社、二〇〇三年、二二九頁。
- (38) 前掲『深化幹部人事制度改革問答』、一二〇頁。
- (39) <http://www.mop.gov.cn/hngk/nsjg.asp>（二〇〇五年一月五日）。
- (40) 前掲『二〇〇五 中國人材報告 構建和諧社會歷史進程中的人才開發』、一〇四、一一一—一一三頁。
- (41) 前掲『事業單位人員聘用制度常用政策法規手冊』、二三一頁。前掲『現代中國の「人材市場」』、一四七頁。
- (42) 前掲『二〇〇五 中國人材報告 構建和諧社會歷史進程中的人才開發』、六七頁。
- (43) 前掲『中國共產黨組織史資料（一九二一—一九九七）』（付卷一・下）、九二九、九三四頁。
- (44) 人事部政策法規司編纂『人事工作文件選編』（第二三卷）、二〇〇一年、三五三—三六八頁。
- (45) 前掲『事業單位人員聘用制度常用政策法規手冊』、一六三—一七一頁。
- (46) 中共中央組織部研究室（政策法規局）編『幹部人事制度改革法規文件選編』黨建讀物出版社、二〇〇四年、五六頁。